

Tilburg University

De ontwikkeling van corporatieve verzorgingsstaten in België en Nederland

Hellemans, Staf; Schepers, R.

Published in:
Sociologische Gids

Publication date:
1992

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Hellemans, S., & Schepers, R. (1992). De ontwikkeling van corporatieve verzorgingsstaten in België en Nederland. *Sociologische Gids*, 38(5-6), 346-364.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De ontwikkeling van corporatieve verzorgingsstaten in België en Nederland*

Staf Hellemans en Rita Schepers

*in Socioologische Gids, jg. 38 (1992),
M. 5-6, p. 346-364*

1. Corporatieve (verzuilde), liberale en etatistische verzorgingsstaten

De verzorgingsstaten in de westerse wereld zijn zeer verschillend. Eén van de manieren waarop deze verschillen in kaart kunnen worden gebracht, is door te kijken naar de organisatorische vormgeving van de verzorgingsstaten.

Afgezien van de informele zorg in het gezin en tussen vrienden kan men drie organisatorische modi van zorgverlening onderscheiden. Zorgactiviteiten kunnen, zoals de ziekte- en pensioenverzekering in de Verenigde Staten, naar het voorbeeld van andere produkten op de markt worden aangeboden. Omdat het echter geen gewone produkten betreft, gebeurt het ook vaak dat de overheid deze activiteiten zelf gaat inrichten (bij voorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg in Zweden). Een derde mogelijkheid is de zorgverlening te laten uitvoeren door niet-commerciële organisaties van burgers, door hetgeen men in Nederland het middenveld of het particulier initiatief noemt.¹

Steeds treft men deze modi van zorgverlening aan in combinatie met de overheid. Deze laatste fungeert immers als centrale organisator en eindverantwoordelijke van het geheel. Daarom spreken we ook van een verzorgingsstaat, zelfs al wordt er veel zorgverlening aan de markt of het middenveld overgelaten. Het lijkt ons echter ook zinvol typen verzorgingsstaten te onderscheiden naargelang de modus, die, in combinatie met de overheid, dominant is.² Combinaties van de staat met de markt of met de overheid zelf als toonaangevende modi – de meest frequente en meest besproken combinaties – kunnen dan respectievelijk als liberaal of etatistisch omschreven worden. Karakteristiek voor de Belgische en Nederlandse verzorgingsstaten is de systematische combinatie van de overheid met (delen van) het middenveld.³ De overheid is als coördinator duidelijk aanwezig. Niettemin laat ze beheer en uitvoering van veel zorgactiviteiten in aanzienlijke mate over aan organisaties uit het maatschappelijke middenveld, wat impliceert dat dit midden-

* Met dank aan prof. dr. T.E.D. van der Grinten, drs. H. van der Velden en de leden van de kernredactie voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

veld ook een grote mate van zeggenschap verwerft in de opzet en organisatie van de zorg. Verzorgingsstaten, waarin, zoals in de Lage Landen, delen van het middenveld in verregaande mate gecoöpteerd zijn, noemen we corporatieve verzorgingsstaten.

Het corporatieve type kan op zijn beurt nog verder onderverdeeld worden wanneer rekening wordt gehouden met de structurering van het middenveld. Zowel in België als in Nederland (hier tot in de jaren zestig) waren grote delen van dit middenveld immers verzuild. In België zijn er nog steeds drie zuilen actief: een katholieke, een socialistische en een liberale. In Nederland traden vooral de katholieke en gereformeerde zuil op de voorgrond, de socialistische zuil was zwakker, de liberale zuil quasi onbestaande. Vanwege de verzuiling van een belangrijk deel van het gecoöpteerde middenveld, kan men zodoende ook van verzuilde verzorgingsstaten (in Nederland dus slechts tot de jaren zestig) spreken. Verzuilde verzorgingsstaten vormen een subcategorie van corporatieve verzorgingsstaten.

Met behulp van dit rudimentaire begrippenapparaat willen we, in hetgeen volgt, de ontwikkeling van de Belgische en Nederlandse verzorgingsstaten beschrijven. Beide zijn gegroeid als verzuilde verzorgingsstaten. Onder deze gelijke noemer gaan echter grote verschillen schuil. In België waren de relaties tussen de zuilen – en dus ook tussen de verzuilde zorginstanties – veel meer gepolariseerd dan in Nederland. Bovendien kwam de intensieve vervlechting van overheid en middenveld er in een vroeger stadium en in een meer gepolitiseerde vorm dan in Nederland. In de jaren 1960 en 1970 gaan deze onderliggende verschillen zich vertalen in structureel divergerende patronen. In Nederland ontzuilt het middenveld grotendeels. Het komt daardoor in een meer precare positie te staan ten aanzien van de modi markt en overheid. Zo wordt het gereorganiseerde middenveld strikter dan voordien ingevoegd in een nu als corporatief te kenmerken verzorgingsstaat. Daarentegen blijft in België de verzuilde verzorgingsstaat gehandhaafd. Noch de markt noch een gepolitiseerde overheid vormen een echt gevaar voor het verzuilde middenveld. Wel dreigt het meegesleurd te worden in een crisis van het regime.

2. Confessionele oorsprong

De oorsprong van het corporatieve, casu quo verzuilde karakter van de Belgische en Nederlandse verzorgingsstaten ligt, zoals algemeen bekend, bij de dominante positie van de confessionelen in beide landen. Nu geven conservatieven niet per definitie voorrang aan het middenveld. In staten met een absolutistische en conservatieve traditie waren de conservatieven meer etatistisch georiënteerd (de protestantse conservatieven in Pruisen, de katholieke conservatieven in Oostenrijk). Daarentegen stonden in België de katholieken en in Nederland de calvinisten wantrouwig tegenover een eenheidsstaat, die pas tijdens de Franse overheersing rond 1800 was gecreëerd en die daarna lange tijd door de liberalen werd beheerst. Hier

voerden zij ten aanzien van de staat een 'containment policy'.

Dat lukte in beide landen voortreffelijk. De confessionelen wisten de machtsstrijd met de liberalen en later met de socialisten in hun voordeel te beslechten. In België beschikten de katholieken van 1884 tot 1916 en opnieuw van 1950 tot 1954 over een homogene meerderheidsregering. Slechts sporadisch zaten zij in de oppositie (van 1945 tot 1947 en van 1954 tot 1958). In Nederland kwam 'de coalitie' – zo betitelde men, tot de vorming van het CDA in 1976, het samengaan van de twee protestantse partijen ARP en CHU met de katholieke partij – in 1888 voor het eerst aan de macht. Het duurde wat langer dan in België, vooraleer de confessionelen een duurzaam politiek overwicht verkregen. Maar na 1918 heeft Nederland een regering zonder confessionele partij niet meer gekend.

De politieke macht had zijn pendant in de hoge vlucht van allerhande confessionele verenigingen en organisaties op maatschappelijk vlak: kerken, scholen, beroepsorganisaties, ziekenhuizen, socio-culturele verenigingen e.d., die niet zo maar los naast elkaar bestonden, maar tot in de jaren zestig in Nederland en nog steeds in België onderling verbonden waren tot hecht gestructureerde netwerken, de zuilen.

De organisaties op het corporatieve terrein en de zuilpartijen als hun verlengde arm in de politiek versterkten elkaar wederzijds. De zuilorganisaties ondersteunden de partij electoraal en politiek. Als regeringspartijen verplichtten deze confessionele partijen de staat tot een bescheiden opstelling. Vervolgens zorgden zij, waar nodig, voor subsidiëring en coördinatie van het in sterke mate confessionele maatschappelijke middenveld. Zo konden de Belgische en Nederlandse confessionelen zowel van binnen als van buiten de politiek hun stempel drukken op de uitbouw van een verzuilde verzorgingsstaat (zie vooral Lijphart 1975 en Van Doorn 1984 en 1989; voor België historisch Lamberts 1988).

3. Het middenveld in de verzorgingsstaat

Om een idee te geven van de aanzienlijke inbreng en de velerlei gestalten van het middenveld in de Belgische en Nederlandse verzorgingsstaten, schetsen we enkele hoofdlijnen in de sectoren onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg. Daaruit zal tevens blijken dat de verschillen tussen België en Nederland al bij al aanzienlijk zijn, verschillen die, zoals we verderop nog zullen zien, in de jaren zestig zwaar gaan doorwegen.

Het onderwijs – In beide landen overweegt het particulier initiatief. In België betekent vrij onderwijs zoveel als katholiek onderwijs, behalve op universitair niveau waar de humanisten (in België vrijzinnigen genoemd) met de Vrije Universiteit Brussel (VUB) en de Université Libre de Bruxelles (ULB) goed vertegenwoordigd zijn.

Tabel 1: Leerlingen/studenten in België naar onderwijsniveau en inrichtende macht in 1988-1989 (in percentages)

	vrij ond.	gemeen- schapsond.	gemeent. ond.	provinc. ond.
basisonderwijs	55,8	13,1	30,7	0,3
secundair ond.	64,1	21,7	8,0	6,2
univers. ond.	73,1	26,9	–	–

Bron: K. Matthijs en M. Bosscher, *Belgodata. Onderwijs en wetenschapsbeleid*, mei 1991: 5

In Nederland zijn de leerlingen grosso modo gelijk verspreid over het openbare, het protestants-christelijke en het rooms-katholieke onderwijs. In tegenstelling tot België is het universitair onderwijs hoofdzakelijk openbaar.

Tabel 2: Leerlingen/studenten in Nederland naar onderwijsniveau en richting van de school in 1989 (in percentages)

	openbaar	prot.- christ.	rooms- katholiek	overige
basisonderwijs	31,2	29,2	33,9	5,7
wvo/havo/mavo	26,6	27,4	37,0	9,0
wetensch. onderw.	81,0	7,2	11,8	–

Bron: CBS, *Zakboek Onderwijsstatistieken*, 1991: 19

In beide landen wordt het confessionele onderwijs gecoördineerd door grote koepelorganisaties (het Nationaal Secretariaat voor het Katholiek Onderwijs (NSKO) in België en voor Nederland de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSr) en de Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad (NPCS)). Terwijl de Nederlandse koepels echter in de eerste plaats pressie- en overlegstructuren zijn, bestuurt het Belgische NSKO het katholiek onderwijs vrijwel autonoom (Billiet 1989: 30-31).

Het confessionele overwicht in het onderwijs gaat terug op de schoolstrijd rond het basisonderwijs, die in beide landen rond 1880 werd uitgevochten en werd gewonnen door de confessionelen. In België woedde de schoolstrijd heviger dan in Nederland en werd het katholieke onderwijs in een paar jaar tijd dominant. Een jaar na de start van de schoolstrijd in 1878 was het aantal leerlingen dat de officiële basisscholen bezocht, al gedaald van 79% tot 39% (Wils 1978: 179). In Nederland klom het aandeel van het confessioneel basisonderwijs geleidelijk. Van 23% in 1850 steeg het percentage leerlingen naar 38% in 1910, naar 60% in 1930, tot zelfs 70% tussen 1950 en 1970 (Bax 1988: 118).

In België woedde de eerste schoolstrijd niet alleen feller, de tegenspelers – katholieken aan de ene kant, vrijzinnigen (liberalen en socialisten) aan de andere kant – kwamen ook maar moeilijk tot een vergelijk. In Nederland werd de onderwijsvrede reeds in 1917 bereikt als onderdeel van een bredere pacificatie, die ook algemeen stemrecht inhield. Men kwam overeen openbaar en particulier onderwijs volgens dezelfde criteria te financieren. In België bleef het conflict slepen. Nog in de jaren vijftig werd er een tweede bittere schoolstrijd uitgevochten die slechts met het afsluiten van het schoolpact in 1958 uitmondde in een duurzaam compromis. De tegenstelling tussen katholieken en vrijzinnigen (humanisten) ging in België dan ook veel verder dan in Nederland.

Sociale zekerheid – Gerekend naar de uitgaven voor sociale zekerheid en bijstand kunnen België en Nederland als ‘passief-generieuze’ welvaartsstaten getypeerd worden, dat wil zeggen ze ondersteunen genereus, maar voeren geen actieve arbeidsmarktpolitiek (Van Keersbergen 1990). In 1989 besteedde Nederland 30,2% van zijn bruto binnenlands produkt aan uitgaven voor sociale bescherming⁴ en bekleedde daarmee de eerste plaats in de EG. In hetzelfde jaar gaf België 26,7% uit, goed voor een vijfde plaats. De voorafgaande groei van de naoorlogse uitgaven startte in Nederland later dan in België – in 1960 spendeerden zij respectievelijk 11,3% en 12,3% –, maar Nederland hield er tussen 1960 en 1975 wel een uitzonderlijk groeitempo op na.

Tabel 3: Lopende uitgaven van de sociale bescherming in percentage van het Bruto Binnenlands Produkt tegen marktprijzen*

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989
België	12,3	14,3	18,5	24,2	28,0	29,3	26,7
Nederland	11,3	15,1	20,8	26,7	30,4	31,1	30,2

* 1960 en 1965 in percentage van het Bruto Nationaal Produkt tegen marktprijzen

Bron: Eurostat, *Basisstatistieken van de Gemeenschap*, 1967: 132 (1960 en 1965), 1979: 160 (1970) en 1988: 135 (1975 en 1980); Eurostat, *Social Protection Expenditure and Receipts 1980-1989*, 1991: 12 (1985 en 1989)

Structureel zijn de stelsels van sociale zekerheid na 1945 meer en meer van elkaar gaan afwijken.⁵ Vóór de Tweede Wereldoorlog volgden beide landen het Bismarck-model: per beroepsgroep (werknemers, ambtenaren, mijnwerkers, ...) werden verzekeringsregelingen opgezet tegen onder andere arbeidsongevallen, invaliditeit, ziekte, ouderdom. Na 1945 werd in Nederland het stelsel van werknemersverzekeringen weliswaar behouden. Daaronder werd als een basisstelsel voor de hele bevolking een nieuw systeem ingevoerd met uniforme uitkeringen: de volksverzekeringen. Verder kent Nederland ook nog een hele waaier aan particuliere regelingen (zg. bovenwettelijke regelingen vastgelegd in bedrijfs- en sectoriële

CAO's, aanvullende werknemerspensioenen, particuliere ziektekostenverzekering), die in die mate niet voorkomen in België.

Terwijl de Nederlandse sociale zekerheid een hybride geheel vormt van volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en aanvullende marktregelingen, werd de Belgische sociale zekerheid na de oorlog verder uitgebouwd volgens het beginsel ‘verzekering per beroepsgroep’. Nog in 1944 werden de diverse werknemersverzekeringen (zoals tegen ziekte, werkloosheid, ouderdom) geïntegreerd tot één samenhangend stelsel. In de daaropvolgende jaren werden de uitkeringen verhoogd en de kring van verzekerden gestaag uitgebreid. Ten slotte werd vanaf de jaren zestig, naar analogie van de stelsels voor werknemers en ambtenaren, een nieuw stelsel opgezet voor de resterende, heterogene groep van zelfstandigen.

Waarom Nederland als enig traditioneel Bismarck-land (Veldkamp 1978: 278, 285) onmiddellijk na 1945 de richting van de volksverzekeringen insloeg, vertelt de literatuur ons niet. Duidelijk is daarentegen wel dat de Belgische trouw aan het bismarckiaanse systeem veel te maken heeft met de uiterst stevige positie van de vakbonden in de Belgische sociale zekerheid. Weliswaar dragen beide stelsels van sociale zekerheid een duidelijk corporatief karakter. De overheid fungeert als eindverantwoordelijke, maar laat het beheer ervan grotendeels over aan de organisaties van werkgevers en werknemers. In België echter, is ook de uitbetaling aan de verzekerden van de werkloosheidsvergoedingen tot op de dag van vandaag overwegend in handen van de vakbonden. Dat vereist een uitgebreid bestuur en de vakbonden ontvangen daarvoor een vergoeding. Het is dan ook niet te verwonderen dat de vakbonden in België meer gewicht bezitten dan in Nederland (de syndicalisatiegraad ligt in België bij 80% tegenover om en bij de 29% in Nederland – Matthijs 1988: 169 en Uitterhoeve 1990: 164).

Gezondheidszorg – We vinden opnieuw het ondertussen vertrouwde patroon terug: het middenveld is in beide landen alomtegenwoordig, tegelijk zijn de organisatorische verschillen tussen beide landen legio.

De verschillen zijn het grootst bij de ziekenfondsen. In Nederland telt men tientallen ziekenfondsen. De meeste waren nooit verzuild. Hun inbreng in de gezondheidszorg is beperkt: zij verzekeren enkel de gewone medische kosten bij ziekte voor werknemers beneden een bepaalde loongrens, voor uitkeringsontvangers en voor grote groepen bejaarden (in totaal een 60% van de bevolking tegenover 99% in België). De uitkering van het ziekengeld, het vervangingsinkomen van het loon bij ziekte, gebeurt door sectoriële, door de sociale partners bestuurde bedrijfsverenigingen en wordt geregeld door een aparte wet, de Ziektewet. De scheiding van medische verzorging en ziekengeld hangt samen met het feit dat vele ziekenfondsen opgericht zijn op initiatief van artsen, die uiteraard niet in het verstrekken van ziekengeld geïnteresseerd zijn.

België telt slechts enkele, maar dan wel grote ziekenfondsen (momenteel vijf,

vóór 1990 zes). In tegenstelling tot Nederland ontstonden zij voornamelijk binnen de arbeidersbeweging. Hier lag de nadruk juist wel op de uitkering van ziekengeld en kwam de vergoeding voor medische verzorging er pas later bij. Tussen katholieken en socialisten woedde een felle concurrentiestrijd. Dat droeg ertoe bij dat, ten eerste, de overheid vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw eerst op lokaal en later op nationaal vlak subsidies begon toe te kennen en dat, ten tweede, steeds meer verstrekkingen werden aangeboden (o.a. vergoeding voor medisch-farmaceutische kosten, moederschapsdienst). In België is de rol van de ziekenfondsen dus veel omvattender dan in Nederland en behelst deze ook het gezondheidsbeleid en de verdediging van de patiëntenbelangen. Als loten van de arbeidersbeweging zijn de landelijke bonden van katholieken, socialisten en liberalen, die alle kort na de eeuwwisseling ontstonden, opgenomen in de respectievelijke zuilnetwerken (Gerard 1991b; Schepers 1991; Vermote 1988).

Ook de aanbodzijde, met name de ziekenhuissector, is sterk verzuild (geweest). In België waren er in 1982 44,4% openbare bedden tegenover 55,6% private bedden, waarvan 33,2% tot de katholieke Caritas-koepel behoorden, 3,5% onder het socialistische ziekenfonds ressorteerden en 6,1% onder het katholieke ziekenfonds (Beeckmans 1986: 339). In Nederland telde men in 1985 36,2% katholieke bedden, 19,2% protestantse en 44,6% niet-confessionele bedden (Bax 1988: 121). In Nederland is de verzuiling van de ziekenhuissector rond en na 1890 op gang getrokken door de katholieken. De politieke macht van de confessionelen gaf in de 20e eeuw de nodige ruimte voor verdere ontwikkeling. Substantiële subsidiëring en staatsinterventie kwamen er pas na 1945. Dat laatste gold ook in België, waar de katholieken traditioneel een monopoliepositie bezaten in deze zorgsector. Toen zij dit monopolie na de Eerste Wereldoorlog door de initiatieven van antiklerikale, lokale besturen en van het socialistische ziekenfonds, maar ook door het niet-verzuilde Belgische Rode Kruis, bedreigd meenden, gingen zij zich beter organiseren. Vooral Caritas Catholica kwam daarbij vanaf 1938 naar voren als de koepel van de katholieke gezondheids- en welzijnsaanbieders. Zij is ook vandaag nog de toonaangevende organisatie van de sector (Depuydt e.a. 1988). In Nederland ontbrak het evenmin aan allerlei confessionele verbonden (voor de katholieken: zie het overzicht in Duffhuys, Felling en Roes 1985: 105-110). In de jaren zeventig gingen de meeste echter ten onder: zij komen nog veel voor op lokaal en regionaal vlak, maar niet meer in de koepels en adviesorganen op nationaal vlak.

Eerste conclusies – Zoals te verwachten viel hebben zowel in België als in Nederland tal van organisaties uit het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol toegemeten gekregen in het verlenen van zorg. Daarbij valt op dat deze integratie en uitbouw van het middenveld in de verzorgingsstaat in de beide landen meestal samenging met een sterke verzuiling van het terrein. Dat is het duidelijkste in de onderwijssector en tot op zekere hoogte ook in de gezondheidssector. In de sociale

zekerheid sloop de invloed van de verzuiling vooral binnen via de vakbonden. Gegeven de sterke positie van verzuilde organisaties op de belangrijkste terreinen alsmede hun invloed op het beleid via de zuilpartij, is dit niet zo verwonderlijk. Zoals het voorbeeld van de ziekenfondsen in Nederland – en van de artsenverenigingen in beide landen – aantoon, is verzuiling echter geen noodzakelijke voorwaarde voor coöptatie in de verzorgingsstaat. Corporatief impliceert niet ipso facto verzuild. Dat zal in alle duidelijkheid blijken in Nederland na 1960.

De verschillen tussen België en Nederland zijn vanzelfsprekend groot en van velerlei aard. Maar er zit ook lijn in. In België zijn de tegenstellingen tussen katholieken en vrijzinnigen of humanisten (socialisten en liberalen) veel bitsiger dan in Nederland (zie het onderwijs). Het verzuilde middenveld is er verder doorgedrongen in de verzorgingsstaat (het parallelle onderwijsministerie van het NSKO, de uitbetaling van de werkloosheidsvergoedingen door de vakbonden, de verzuiling van de grote ziekenfondsen). Het verzuilde middenveld kan in België blijkbaar ook steunen op krachtiger organisaties dan in Nederland (het NSKO, de vakbonden, de ziekenfondsen).⁶

4. De verzuilde verzorgingsstaat tot 1960: divergenties tussen België en Nederland

We gaan enkel in op de eerste twee, de meest fundamentele verschillen tussen beide landen. Beide verschillen manifesteren zich reeds tijdens de hoogtijdagen van de verzuiling. Tijdens de crisis van de verzuiling in de jaren zestig en zeventig zullen zij zwaar gaan wegen en de verzorgingsstaat in België en Nederland in een verschillende richting drijven.

De relatie tussen de zuilen – Zoals de harde en tot in de jaren vijftig voortdurend opflakkerende schoolstrijd laat zien, was de kloof tussen het katholieke blok en het vrijzinnige (humanistische) kamp in België veel groter dan in Nederland. Het label 'openbaar' betekende in België dan ook nooit algemeen-christelijk, zoals in Nederland wel gebeurde, maar affirmatief neutraal tot vaag-atheïstisch. Openbaar onderwijs stond tegenover katholiek onderwijs, openbare gezondheids- en welzijnszorg tegenover zijn katholieke evenknie. De openbare zorginstanties waren – en zijn eigenlijk nog – de thuishaven van de seculiere socialisten en liberalen. Men treft die openbare voorzieningen voornamelijk aan in de grotere gemeenten en steden, meer in het vroeg geïndustrialiseerde, laïcistische Wallonië dan in het langer ruraal gebleven Vlaanderen. In Nederland waren die tegenstellingen tussen de ideologische stromingen niet zo fel en kon dus ook minder gesproken worden van een polarisatie tussen de zorgverlenende instanties.

Vraag is dan waarom de polarisatie in België groter was dan in Nederland. We zien twee redenen. Ten eerste polariseerde het preconciiliaire katholicisme de sa-

menleving meer dan het protestantisme. Waar het in de meerderheid was, probeerde het katholicisme zijn eigen waarheid door te drukken. De geblokte, totaliserende aard van het katholicisme bracht haar tegenstanders tot een even radicale verwerping ervan (cfr. het atheïstische karakter van de vrijmetselarij in de katholieke landen). Het protestantisme stelde zich daarentegen in het algemeen toleranter op, niet in het minst omdat het – zoals in Nederland – intern verdeeld was (Martin 1978). Bijgevolg waren liberalisme en socialisme in Nederland niet scherp antigodsdienstig georiënteerd. Ze telden belijdende protestanten in hun rangen, zodat openingen aanwezig waren om na 1945 ook (al of niet geseculariseerde) katholieken op te nemen.

Ten tweede verschillen de machtsverhoudingen. Nederland bezat in de twintigste eeuw tot in de jaren zestig een stevige confessionele meerderheid. Protestanten en katholieken behaalden samen meer dan 50% van de stemmen, regeerden meerdere keren alleen en waren, op uitzondering van het vakbondswezen, ook op het middenveld heer en meester. In België was de katholieke hegemonie minder solide en werd ze, na het wegdeemsteren van de liberalen op het einde van de 19e eeuw, de hele tijd aangevochten door de socialisten. Electoraal lagen de socialisten nooit zo ver achter op de katholieken (in 1925 behaalden zij zelfs meer stemmen). Vanaf 1916 maakten zij geregeld deel uit van de regering. Ook gelukte het hen een stevig netwerk van zuilorganisaties uit te bouwen, dat op een aantal terreinen (verbruikcoöperaties, vakbond, ziekenfonds) lange tijd sterker was dan de katholieken. De Belgische socialisten konden zich tegenover het Belgische confessionele blok dan ook veel meer als 'challenger' opwerpen dan de Nederlandse socialisten. Dit had gevolgen voor de uitbouw van de twee verzorgingsstaten. In Nederland legden de socialisten zich in een vroeg stadium neer bij het confessionele overwicht in het onderwijs, de welzijnszorg en de gezondheidszorg en concentreerden zij zich op de sector van de sociale zekerheid (Van Doorn 1992: 20-21). In België gaven de socialisten, daarin gesteund door de liberalen, de strijd niet zo vlug op en strenden zij tot in de jaren vijftig om de meerderheid zowel in de politiek als in de organisatie- en uitvoeringskanalen van de verzorgingsstaat.⁷ Weliswaar lukte het hen niet de katholieken te verslaan, maar de openbare sector kreeg er wel een duidelijker profiel door.

De relatie middenveld - verzorgingsstaat – Er is hier een dubbel verschil. Ten eerste opereren in Nederland verzuild middenveld en overheid tot na de Tweede Wereldoorlog eerder los van elkaar, terwijl in België de relatie vanaf het begin veel directer en intenser is. Ten tweede verschilt ook de aard van de relatie. In Nederland is de na 1945 toenemende interpenetratie in eerste instantie een zaak van (professionaliserende) koepels en overheidsadministratie. In België blijft de politieke bemiddeling via de zuilpartijen beslissend. Verstatelijking staat tegenover partijpolitisering. Oorzaak van het verschil is opnieuw de fellere machtsstrijd tussen

katholieken en vrijzinnigen in België.

In beide landen liet de overheid de zorg bewust over aan het middenveld. Maar in tegenstelling tot België kwam de Nederlandse overheid, met uitzondering van het onderwijs en de sociale zekerheid, verder weinig of niet tussen. Het was een louter passieve overheidsinterventie: de staat diende er enkel voor te zorgen dat het middenveld zich autonoom kon ontwikkelen. Dat is de filosofie van de gereformeerden, die met Hendrik Colijn het interbellum politiek domineerden. Zij hadden een afkeer van staatsinterventie en trachtten het overheidsdomein zoveel mogelijk gescheiden te houden van de activiteiten van het middenveld (Kossmann 1976: 464-467). Met het verschuiven van de machtsverhoudingen naar de katholieken, die ideologisch minder vies waren van overheidsingrijpen dan de gereformeerden (De Liagre Böhl 1991: 105-106), en naar de sociaal-democraten kwam er, vanaf het einde van de jaren dertig, meer ruimte voor actieve overheidssteun. De grote doorbraak kwam er vanaf de jaren vijftig. Toen pas diende het middenveld, om zijn eigen overleven veilig te stellen, systematische contacten met de politiek en met de overheid te onderhouden. Dit proces was nog maar pas gestart toen de verzuiling als politiek systeem en als modus van zorgverstrekking ter discussie werd gesteld. De crisis van de verzuiling zorgde voor een wederzijdse distantisering van de partijpolitiek en het middenveld dat zich reorganiseerde, professionaliseerde en nauwe contacten met de overheidsadministratie ging onderhouden.

In België daarentegen werd het middenveld al snel een twistappel tussen de grote politieke stromingen met als gevolg een vroege invoeging in de verzorgingsstaat en een sterke partijpolitisering. De vinnige concurrentie tussen katholieken en vrijzinnigen (eerst liberalen, later vooral de socialisten) bracht beide stromingen ertoe de politieke macht en de overheidsmiddelen in te zetten met de bedoeling het eigen middenveld (en bij de socialisten en liberalen eventueel de 'neutrale' overheidsorganisaties) eenzijdig te bevoordelen. Niet onthouding van de overheid, maar actieve stroomlijning van het middenveld vanuit de eigen partijpolitieke en zuilbelangen werd het motto in de Belgische politiek. De radicaal-liberaal Barnich beklagde er zich in 1911 al over dat de katholieken de staatsmacht misbruikten om de meest uiteenlopende klerikale initiatieven financieel te ondersteunen (Barnich 1911). Vóór de Eerste Wereldoorlog gebruikten de katholieken hun regeringsmacht om de katholieke ziekenfondsen nationaal te ondersteunen (enkel de wettelijk erkende – in het begin hoofdzakelijk katholieke – kwamen immers voor subsidiëring in aanmerking). De socialisten deden op lokaal en regionaal vlak hetzelfde in die plaatsen, waar zij in de meerderheid waren (Vermote 1988: 34). In 1919-1920 gaf de socialistische minister Wauters de toen massale toeloop naar de socialisten een extra duw door op dat moment de werkloosheidskassen van de vakbonden via een Nationaal Crisisfonds te ondersteunen en door de ziekenfondsen bij te springen in de kosten voor medisch-farmaceutische prestaties (Van-

themsche 1989: 25-28). Rond 1930 wist de katholieke vakbond dan weer zijn grote achterstand op de socialistische concurrent te verkleinen door voorkennis van de verruiming van de werkloosheidsverzekering die minister Heyman, tevoren jarenlang voorzitter van die katholieke vakbond, op stapel had staan (Gerard 1991a: 194-195). Het getouwtrek vanuit de regering om de meest gunstige regeling voor de eigen zuilorganisaties werd na de Tweede Wereldoorlog voortgezet (zie vooral Pasture 1992: 98-147).⁸ De naoorlogse subsidiërings- en reguleringsgolf betekende in België dan ook geen fundamentele vernieuwing. Ze verliep op dezelfde wijze en volgens dezelfde tegenstellingen als vóór 1940. Het vele geld vergemakkelijkte enkel de pacificatie: het kwam er nu op aan elke zuil een graantje te laten meepikken (dat is de basisfilosofie achter zowel het schoolpact van 1958 als het cultuurpact van 1973). Het Belgische middenveld groeide niet onafhankelijk van, maar in symbiose met de zuilpartijen en met een overheidsadministratie die vanuit dezelfde logica als het middenveld gepolitiseerd was.⁹

5. Nederland na 1960: druk op het ontzuilde middenveld

Van een verzuilde naar een corporatieve verzorgingsstaat – Ondanks de markante verschillen qua werking hebben de Belgische en de Nederlandse verzorgingsstaten beide tot 1960 een verzuild karakter. Na die datum ontzuilt het middenveld in Nederland echter in korte tijd. In tegenstelling tot België, waar de katholiek-vrijzinnige tegenstelling na 1945 met de koningskwestie en de schoolstrijd nieuwe hoogten bereikte, was in Nederland het enthousiasme voor de zuilen na de oorlog grotendeels verdwenen. De reeds vóór de oorlog zwakke socialistische zuil werd na 1945 nog maar gedeeltelijk heropgebouwd, een beetje uit noodzaak wegens de mislukte Doorbraak, en zakte in de jaren vijftig verder in elkaar. In de jaren zestig en zeventig spatte de katholieke zuil, het best gestructureerde netwerk, uiteen (Thurlings 1978; Duffhues e.a. 1985). Alhoewel de gereformeerde zuil beter standhield, luidde dit ontzuilingsproces na 1960 een algemene reorganisatie in van zowel het politieke als het maatschappelijke veld. Daardoor verdwenen de vaste verhoudingen die de Nederlandse politiek en maatschappij zo lang hadden gekenmerkt (en die zo mooi beschreven zijn door het 'consociational democracy'-model van Lijphart (1975)). Er trad een periode van turbulentie, van crisis in.

De ondergang van de zuilen maakte een einde aan het verzuilde, maar niet aan het corporatieve karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat (zie i.h.b. Van Doorn 1978 en *supra* paragraaf 3). Wel veranderde het georganiseerde middenveld, dat tot dan toe mooi volgens levensbeschouwelijke en politieke gezindte was opgedeeld, grondig. Het werd ten eerste heterogener en onoverzichtelijker: organisaties verdwenen, anderen fuseerden, sommigen ont deden zich van hun confessionele identiteit, nog anderen generaliseerden het tot een vaag-christelijke inspiratiebron. Tegelijk kwamen de organisaties in het middenveld door de ontzuiling

verder af te staan van de grote politieke partijen, waarmee zij vroeger door zuilbanden verbonden waren.

De onzekere toekomst van het gecoöpteerde middenveld – Dat het in de Nederlandse verzorgingsstaat geïntegreerde middenveld overeind bleef, is niet vanzelfsprekend: Met de ontzuiling nam de druk op het middenveld immers fors toe. Het verloor nu de onvoorwaardelijke steun vanuit de zuilpartij en van de verzuilde achterban. Bovendien werd het financieel en organisatorisch meer afhankelijk van de overheid. Vooral in de jaren zeventig was er sprake van de overname door de overheid van het middenveld of toch ten minste van een verstatelijking van het middenveld (zie vooral Zijdeveld 1983 en 1988; De Wolff 1984). De laatste jaren is er een nieuwe dreiging bij gekomen. Onder andere uit besparingsoverwegingen probeert de overheid immers delen van het middenveld meer volgens marktcriteria te laten functioneren en in concurrentie met een commercieel aanbod te brengen (cfr. de discussie over de 'actieve terugtred' van de overheid). In de Nederlandse verzorgingsstaat hebben de modi overheid en markt de laatste decennia in vergelijking met het gecoöpteerde middenveld dus aan belang gewonnen.¹⁰

Hierop doorredenerend, kan men zich afvragen of het gecoöpteerde middenveld op den duur niet onder deze dubbele bedreiging – verstatelijking en commercialisering – ten onder zal gaan. De overgang van de verzuilde naar de corporatieve fase zou dan niet meer dan een intermezzo zijn. Zo'n vaart zal het allicht niet lopen. De laatste jaren krijgt de overheid én als coördinator van de verzorgingsstaat én als modus van zorgverstrekking zelf veel kritiek te verwerken. Hoe het het gecoöpteerde middenveld zal vergaan, zal trouwens in grote mate afhangen van de machtsbronnen die men zelf per sector of sectororganisatie kan mobiliseren. Sectoriële analyses van de machtsverhoudingen tussen middenveld, overheid en markt moeten hier opheldering brengen.

Voorlopig lijkt het gecoöpteerde middenveld nog over genoeg machtsbronnen te beschikken om zich niet snel te laten wegdrummen. Zo werd aan de onderwijssector, waar de verzuilde band tussen de sector, de kerken en het CDA nog het best gehandhaafd bleef, – met uitzondering van het universitair onderwijs, dat typischerwijze hoofdzakelijk openbaar is – tot nu toe niet geraakt. Tegenstanders beklagen er zich dan ook over dat het onderwijsbeleid zich, zoals vroeger, beperkt tot een passieve distributiebeleid (Boef-Van der Meulen en Van Kemenade 1986: 281). Ook de gezondheidssector die wel fundamenteel veranderd is – verzuiling komt nog slechts voor op lokaal en regionaal vlak –, heeft zich weten te wapenen tegen de vele reorganisatievoorstellen, die sinds jaren op haar afkomen. Professionele autonomie compenseert hier het verlies van de vroegere zuilbindingen (Van der Grinten 1990). In sectoren waar de verzuilde machtsbron weggevallen is zonder compenserende alternatieven, loopt het middenveld evenwel groter gevaar. Dat bewijzen de drastische bezuinigingen in de welzijnssector in de jaren tachtig.

'Waar in de sociale verzekeringsfeer (met zijn sterke belangenorganisaties, nvds) een dans achter de (bezuinigings)komma wordt opgevoerd, klimt de bezuiniging in het niet geregelde welzijnsterrein met percentages tot 50%' (Van den Brink en Idenburg 1989: 152). Samenvattend kan men stellen dat de ontzuiling en een actiever optredende overheid het gecoöpteerde middenveld afhankelijk heeft gemaakt van deze overheid. Maar in de meeste gevallen betreft het geen eenzijdige afhankelijkheid, want omgekeerd blijft de overheid ook zelf afhankelijk van de medewerking van het middenveld, en dit des te meer naarmate dit laatste erin slaagt machtsbronnen buiten de oude zuilondersteuning (zoals professionele 'know how' of sterke belangenorganisaties) in stelling te brengen. De fuiktheorie (Van Doorn 1984: 42-46) – de val waarin de zuilen getrapt zouden zijn door overheidsgeld en daarmee overheidstoezicht te accepteren – gaat, tenminste voorlopig, enkel op voor de weerloze sectoren.

6. België na 1960: de bezetting van de overheid door de zuilen

Continuering van de verzuilde verzorgingsstaat – De ontwikkelingen na 1960 in België bieden een heel ander beeld. De verzuilde verzorgingsstaat blijft gehandhaafd. Organisatorisch weten de zuilen zich zelfs nog te versterken.

Alhoewel de Belgische zuilen rond 1970 ook enige tijd leken te wankelen, hebben zij de storm overleefd.¹¹ Op enkele uitzonderingen na – de socialistische verbruikscoöperatieën zijn de bekendste – zijn er geen zuilorganisaties verdwenen. Desertie uit de zuil bleef zeldzaam. De Waalse christelijke arbeidersbeweging stelt zich sinds 1972 wel politiek pluralistisch op, maar blijft op zeer veel vlakken toch nauw verbonden met het katholieke zuilnetwerk. Fusie van organisaties uit verschillende zuilen kwam niet voor.

Met de zuilen nog steeds aan het roer evolueerde bijgevolg ook de Belgische verzorgingsstaat verder volgens dezelfde verzuilde lijnen, waarlangs hij in de eerste helft van de 20e eeuw was opgebouwd. Er werd reeds verwezen naar de afsluiting van het schoolpact in 1958 en naar de gestadige uitbouw na 1945 van de sociale zekerheid op de Bismarck-grondslag. Ook de crisisjaren na 1973 hebben daarin tot nu toe, alhoewel de druk door het astronomische overheidsdeficit groeit, geen grote wijzigingen gebracht. De onbeweeglijkheid van het stelsel van sociale zekerheid in België contrasteert fel met de quasi permanente drang in Nederland tot stelselherziening. In de gezondheidszorg werd de sterke positie van de verzuilde ziekenfondsen in de nieuwe wet van 1990 opnieuw bevestigd. Sanering van de gezondheidszorg zoekt men evenmin in stelselherzieningen, maar wil men bereiken via een meer restrictieve budgettering van de zorgverstrekkers en een grotere financiële controle van de ziekenfondsen en de artsen. Zo min mogelijk het systeem wijzigen, is telkenmale het devies. Vanuit die optie wordt het ook begrijpelijk dat de verzuiling verder als model dient voor de structurering van nieuwe sectoren,

waarin de overheid intervenieert. Het belangrijkste voorbeeld is de afsluiting van het cultuurpact in 1972 dat de hele socio-culturele sector tot groepering in de ideologische koepels dwong en de samenstelling van allerlei culturele adviesorganen en instellingen aan partijpolitieke proporties bond (Vermeulen 1985). Enkel in een aantal minder belangrijke sectoren hebben niet-verzuilde initiatieven, zij het niet zonder moeite, zich de laatste jaren kunnen doorzetten (zoals in het alfabetiseringswerk).

Aan de basis van deze continuering ligt – er werd reeds herhaaldelijk op gewezen – de diepe tegenstelling tussen katholieken en vrijzinnigen (socialisten en liberalen), die slechts na 1960 aan belang inboette. Ondertussen had elke zuil ook al lang zijn circuit opgezet, dat het verzuilde middenveld, zuilpartij en gepolitiseerde overheid verbond. Dit ging gepaard met machtsconcentratie bij de politieke partijen – de Belgische democratie wordt vaak als een particratie bestempeld – en met de verdere versterking van krachtige zuilorganisaties (cfr. NSKO, Caritas Catholica, vakbonden, ziekenfondsen in paragraaf 3). Het zijn niet de enige factoren die een rol gespeeld hebben in de continuering van de verzuiling in België. Zo maakte de bredere seculiere basis van de Belgische katholieke zuil een ineenstorting zoals in Nederland als gevolg van de kerkcrisis onwaarschijnlijk (Hellemans 1988: 51-53). Niet in het minst verlamden de communautaire tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen, die juist vanaf 1960 prioritair werden, elke vernieuwingsdrang: de oude protagonisten, de katholieken, dominant in Vlaanderen, en de socialisten, in de meerderheid in Wallonië, hielden elkaar verder in patstelling.

De onzekere toekomst van het verzuilde middenveld – Uit het voorgaande mag men niet besluiten dat in België alles bij het oude is gebleven. De zuilen ondergingen in tegendeel een fundamentele transformatie, die in heel wat opzichten vergelijkbaar is met de evolutie van het gecoöpteerde middenveld in Nederland. Ook in de Belgische zuilen verzwakte het ideologische animo, professionaliseerden de zuilorganisaties en kwam er meer nadruk te liggen op de dienstverlening. In het externe vlak nam de financiële en regelafhankelijkheid van de overheid eveneens toe. Daardoor lijken de Belgische zuilen nu zoals het Nederlandse gecoöpteerde middenveld meer dan vroeger op gebureaucratiseerde en gecliënteliseerde organisatiecomplexen, ook al is een gegeneraliseerde zuilideologie nog wel aanwezig. Maar anders dan in Nederland luidde deze transformatie niet de ontbinding van de zuilnetwerken in (Hellemans 1990: 229-251).

Niettegenstaande dat de Belgische zuilen zich hebben weten aan te passen aan de terugval van hun moederbewegingen en aan de grotere distantie van hun achterban, zijn de getransformeerde zuilen toch kwetsbaarder geworden. Alleen komt de dreiging uit een andere hoek dan in Nederland. Marktregelingen blijven marginaal in de zorg. De belangrijkste inbraakpoging vanuit de markt, het private pensioensparen, dat onder druk van de liberalen vanaf het midden van de jaren tachtig fis-

caal werd aangemoedigd, wordt door de huidige regering weer teruggeschroefd. Van een actief optredende overheidsadministratie die de zuilen dreigt te verstatelijken, is al evenmin sprake. De overheid wordt in België niet als een macht gepercipieerd die capabel is om het middenveld in zijn netten te vangen. Zoals voordien in de strijd tussen de zuilen, werd de gepolitiseerde overheid ook na 1960 veeleer als een instrument ingezet om de transformatiestrategie van de drie zuilen – de professionalisering en dienstverlening van de zuilorganisaties – te ondersteunen. Ziet men in Nederland in de uitbouw van de verzorgingsstaat de rechtstreekse aanleiding tot de ontzuiling, in België wordt de verzorgingsstaat als een stabiliserende factor voor de verzuiling beschouwd (Billiet en Huyse 1984). Terwijl men het in Nederland voortdurend heeft over de dreigende verstatelijking van het middenveld, wordt in België omgekeerd de bezetting van de overheid door de zuilen betreurd (zie vooral Huyse 1987).

De zwakke plek van de getransformeerde zuilen lijkt, zoals de laatste jaren meer en meer blijkt, nu juist in deze sterkte, in de volgehouden symbiotische relatie met de politiek gesitueerd te moeten worden. De Belgische politiek is immers na 1973 in een diepe crisis terechtgekomen. Financieel bedreigt de overheidsschuld, die hoger is dan het Belgische Bruto Nationaal Produkt, de werking van de overheid. Staatkundig spitsen de communautaire tegenstellingen tussen Vlamingen en Franstaligen zich dermate toe, dat een mogelijke splitsing van België in de nabije toekomst niet langer kan uitgesloten worden. Bovendien groeit er een democratisch deficit: vele burgers hebben hun vertrouwen in de instellingen en in de grote partijen verloren (cfr. de verkiezingen van 24 november 1991). Wegens hun verbondenheid met de zuilpartijen wordt het verzuilde middenveld door de publieke opinie met deze politieke crisis geïdentificeerd en met de vinger gewezen. De overlevingskansen van de zuilen en van de verzuilde verzorgingsstaat in België zullen afhangen van het vermogen van de zuilen en van de met hen gelieerde politieke partijen om deze drievoudige crisis te bezweren.

Noten

1. 'Middenveld', 'tussenveld', 'intermediaire structuren', 'particulier initiatief' zijn synoniemen die verwijzen naar de brede waaier aan verenigingen en organisaties zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, kerkelijke en caritatieve groeperingen en culturele verenigingen, die op het tussenniveau tussen de burger en de staat actief zijn. In de ons omringende landen duidt men dit gewoonlijk aan als 'burgerlijke maatschappij' ('civil society'). De organisaties in dit middenveld kunnen volledig op eigen houtje, los van enige overheidstussenkomenst opereren. Zo zijn ze trouwens historisch gegroeid. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat treedt bij een aantal van deze organisaties de bemiddelende positie tussen deze twee niveaus pas duidelijk naar voren. Ze worden als het ware gecoöpteerd door de overheid en vervullen dan een dubbelrol: zowel pressiegroep naar de overheid toe als partner van de overheid naar de bevolking toe (b.v. bij het afsluiten van akkoorden met de overheid of bij het met overheidserkenning en -subsidieering verlenen van zorg) (Van Doorn 1978; Adriaansens

en Zijderveld 1981; Zijderveld 1983).

2. Vergelijk Esping-Anderson 1990, die met de dominante ideologische stromingen als criterium liberale, sociaal-democratische en conservatieve verzorgingsstaten onderscheidt.

3. Door deze onderaanneming op grote schaal van de zorg kreeg de Nederlandse verzorgingsstaat – en we kunnen er de Belgische gerust bij voegen – volgens Van Doorn het uitzicht van een verzorgingsmaatschappij, zeer tot voordeel van dit gecoöpteerde middenveld: 'De combinatie vormde een bijna geniale formule: baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap' (Van Doorn 1978: 29).

4. Wegens de grote institutionele verschillen tussen de landen werkt men meestal met statistieken over sociale bescherming, die de uitgaven voor sociale zekerheid *sensu stricto*, sociale bijstand en andere sociale steun (zoals huursubsidies) samentelt.

5. Zie de geschiedenissen in Veldkamp 1978, dl. I en de overzichten in Berghman, Vranken, s.d. en Cantillon, Peeters en De Ridder 1987 voor België en De Kam, Sterks en Veldkamp 1989, en Roebroek 1989 voor Nederland.

6. Deze hypothese verdient beter te worden onderzocht. De vraag is vooral of de Belgische zuilorganisaties reeds vóór 1960 krachtiger waren dan in Nederland, danwel of de organisatorische versterking vooral van na 1960 dateert. In het eerste geval zou dit een bijkomende factor zijn, die de continuïteit van de verzuiling in België helpt verklaren. In het tweede geval dient de organisatiemacht veeleer gezien te worden als een aspect van de succesvolle transformatie van de Belgische zuilen.

7. In de jaren zeventig was het omgekeerd. Toen trokken in het zog van de ontzuiling de Nederlandse socialisten frontaal ten aanval (Van Doorn 1992: 21) en hielden de Belgische socialisten zich in de nog steeds verzuilde Belgische samenleving gedeisd.

8. Hoe systematisch in België uitgekeken werd naar subsidiëring bewijst de katholieke actieorganisatie KAV (Katholieke Arbeidersvrouwen), nochtans niet direct een typische zorginstantie. Opgericht in 1920 begon men in 1924 met een Nationale Moederkas, waarvoor vanaf 1926 gedurende enkele jaren staatstoelagen werd verkregen. Eveneens vanaf 1924 startte de KAV met een gezins- en huishoudopleiding. De lessen werden in 1934 ondergebracht in een 'Practische School', die erkend en gesubsidieerd werd. In 1948 werd Familiehulp opgericht als tijdelijke hulp voor moeders van grote gezinnen, nadien uitgebreid tot bijstand van zieken en bejaarden. Dank zij niet aflatende druk werden weldra overheidstoelagen bemachtigd. In 1978 verzorgde Familiehulp 40% van alle gezins- en bejaardenhulp in Vlaanderen en werd 70% van de kosten gedragen door de overheid (Osaer e.a. 1991: 348, 362, 372 en 404).

9. Over de partijpolitisering in het algemeen, zie De Winter 1981. De politisering van de overheidsadministratie wordt beschreven in Hondeghem 1990: 191-241.

10. Het gaat hier wel degelijk over het gecoöpteerde middenveld, niet over het hele middenveld als dusdanig. Dit laatste is veel uitgebreider en is bovendien de laatste decennia grondig veranderd. De traditionele organisaties hebben misschien terrein verloren. Daarnaast zijn echter myriaden aan kortlopende, kleinere, vaak informele groeperingen van uiteenlopende aard gekomen (van nieuwe sociale bewegingen tot fanclubs). Het is helemaal niet uitgemakkt dat dit brede middenveld, laat staan de individuen, die globaal hoger geschoold zijn en beter verdienen dan vroeger, de laatste decennia meer onder de knoet van de overheid zijn gekomen (een tegengestelde visie geeft Zijderveld 1983 en 1988). Tegenover de erosie van het middenveld kan men de transformatie van het middenveld plaatsen, tegenover de coöptatie van een deel van het oude middenveld de autonomie (en grotere onbestendigheid) van het nieuwe middenveld. Waarschijnlijk zijn beide trends waar.

11. In Dobbelaere 1982 en Van Haegendoren en Vandenhove 1983 vindt men een overzicht van het katholieke respectievelijk socialistische netwerk.

Geraadpleegde literatuur

- Adriaansens, H.P.M., en A.C. Zijdeveld (1981), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*. Van Loghum Slaterus, Deventer.
- Barnich, G. (1911), *Le Régime clérical en Belgique*. Rossel, Brussel.
- Bax, E. (1988), *Modernization and Cleavage in Dutch Society*. Universiteitsdrukkerij, Groningen.
- Beeckmans, J. (1986), *Het Belgische ziekenhuis*. Lochem, Gent.
- Berghman, J., en J. Vranken (s.d.), *Development of the Belgian Welfare State since World War II*. Manuscript.
- Billiet, J. (1989), Verzuimd onderwijs als vorm van sociale beheersing: een vergelijking tussen België en Nederland. In: P. Vogel (red.), *De school: keuzen en kansen*. Coutinho, Muiderberg, p. 20-38.
- Billiet, J., en L. Huyse (1984), Verzorgingsstaat en verzuiling: een dubbelzinnige relatie. *Tijdschrift voor Sociologie* 5, p. 129-151.
- Boef van der Meulen, S., en J.A. van Kemenade (1986), Onderwijs en levensbeschouwing. In: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving*. A. Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 233-287.
- Cantillon, B., J. Peeters en E. de Ridder (1987), *Atlas van de sociale zekerheid in België*. Acco, Leuven.
- De Kam, C.A., C.G.M. Sterks en G.M.J. Veldkamp (1989), *Kluwer Scheits van de leer van de sociale zekerheid*. Kluwer, Deventer.
- De Liagre Böhl, H. (1991), De confessionelen en het corporatisme in Nederland. In: P. Luyckx en H. Righart (red.), *Van de pastorie naar het torentje. Een eeuw confessionele politiek*. SDU, 's-Gravenhage, p. 104-123.
- Depuydt, J., L. Dhaene, K. Schutyser en K. Velle (1988), *Het Verbond der Verzorgingsinstellingen 1938-1988. Vijftig jaar ten dienste van de Caritas-verzorgingsinstellingen*. VVI i.s.m. KADOC-KU Leuven, Leuven.
- De Winter, L. (1981), De partijpolitisering als instrument van participatie. *Res Publica* 23, p. 53-107.
- De Wolff, L.J. (1984), Overheid en maatschappelijke organisaties: van corporatisme naar etatisme. In: J.W. de Beus en J.A.A. Van Doorn (red.), *De interventiestaat*. Boom, Meppel, p. 199-226.
- Dobbelaere, K. (1982), De katholieke zuil nu: desintegratie en integratie. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis* 13, p. 119-160.
- Duffhues, T., A. Felling en J. Roes (1985), *Bewegende patronen. Een analyse van het landelijk netwerk van katholieke organisaties en bestuurders 1945-1980*. Ambo, Baarn.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Gerard, E. (1991a), Aanpassing in crisistijd (1921-1944). In: E. Gerard (red.), *De christelijke arbeidersbeweging in België. Deel I*. Universitaire Pers Leuven (KADOC-Studies 11), Leuven, p. 172-243.
- Gerard, E. (1991b), De christelijke mutualiteiten. In: E. Gerard (red.), *De christelijke arbeidersbeweging in België. Deel II*. Universitaire Pers Leuven (KADOC-Studies 11), Leuven, p. 66-145.
- Hellemans, S. (1988), Verzuiling en ontzuiling van de katholieken in België en Nederland. *Sociologische Gids* 35, p. 43-56.
- Hellemans, S. (1990), *Strijd om de moderniteit. Sociale bewegingen en verzuiling in Europa*

- sinds 1800*. Universitaire Pers Leuven (KADOC-Studies 10), Leuven.
- Hondeghem, A. (1990), *De loopbaan van de ambtenaar*. Vervolmakingscentrum voor overheid en beleid, Leuven.
- Huyse, L. (1987), *De verzuiling voorbij*. Kritak, Leuven.
- Kossmann, E.H. (1976), *De lage landen 1780-1940. Anderhalve eeuw Nederland en België*. Elsevier, Amsterdam.
- Lamberts, E. (1988), Van kerk naar zuil: de ontwikkeling van het katholiek organisatieleven in België in de 19e eeuw. In: J. Billiet (red.), *Tussen bescherming en verovering. Sociologen en historici over zuilvorming*. Universitaire Pers Leuven (KADOC-Studies 6), Leuven.
- Lijphart, A. (1975), *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press, Berkeley.
- Martin, D. (1978), *A General Theory of Secularization*. Harper & Row, New York.
- Matthijs, K. (1988), *Belgoscopie*. Lannoo, Tielt.
- Osaer, A., A. de Decker, N. Ista en D. Keymolen (1991), De christelijke arbeidersvrouwenbeweging. In: E. Gerard (red.), *De christelijke arbeidersbeweging in België. Deel II*. Universitaire Pers Leuven (KADOC-Studies 11), Leuven, p. 316-411.
- Pasture, P. (1992), *Kerk, politiek en sociale actie. De unieke positie van de christelijke arbeidersbeweging in België 1944-1973*. Garant (HIVA-reeks 14), Leuven/Apeldoorn.
- Roebroek, J.M. (1989), The Netherlands. In: J. Dixon en R.P. Scheurell (red.), *Social Welfare in Developed Market Countries*. Routledge, Londen/New York, p. 147-189.
- Schepers, R.M.J. (1992), The Belgian Medical Profession and the Sickness Funds: the Collectivization of Health Care (1900-1945). In: J.M.W. Binnenveld en R. Dekker (red.), *Illness and Health in Past Time* (in druk).
- Thurlings, J.M.G. (1978), *De wankelende zuil. Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*. Van Loghum Slaterus, Deventer.
- Uitterhoeve, W. (red.) (1990), *De staat van Nederland*. SUN, Nijmegen.
- Van den Brink, E., en Ph.A. Idenburg (1989), Welzijn. In: W. Derksen, Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.), *De terugtred van regelgevers. Meer regels, minder sturing?* Tjeenk Willink, Zwolle, p. 141-156.
- Van der Grinten, T.E.D. (1990), Macht, tegenmacht, onmacht. De hardnekkige aanwezigheid van het maatschappelijke middenveld in de gezondheidszorg. In: E. Dekker en E. Elsinga (red.), *Mensen en machten. Gezondheidszorg in de jaren 90*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, p. 115-127.
- Van Doorn, J.A.A. (1978), De verzorgingsmaatschappij in de praktijk. In: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom, Meppel, p. 17-46.
- Van Doorn, J.A.A. (1984), De onvermijdelijke presentie van de confessionelen. In: J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat*. Boom, Meppel, p. 27-51.
- Van Doorn, J.A.A. (1989), De onvermijdelijke presentie van de confessionelen. In: J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn en P.B. Lehning, *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief*. Boom, Meppel, p. 112-146.
- Van Doorn, J.A.A. (1992), De strijd tegen armoede en werkloosheid in historisch perspectief. In: W.P. Blockmans en L.A. van der Valk (red.), *Van particuliere naar openbare zorg, en terug? Sociale politiek in Nederland sinds 1880*. NEHA, Amsterdam.
- Van Haegendoren, M., en L. Vandenhove (1983), Morfologie van de socialistische zuil. *De Nieuwe Maand* 26, p. 640-675.
- Van Keersbergen, K. (1990), De Nederlandse verzorgingsstaat in vergelijkend perspectief. In: U. Becker (red.), *Maatschappij, Macht, Nederlandse Politiek*. Het Spinhuis, Amsterdam, p. 265-293.

- Vanthemsche, G. (1989), *De werkloosheid in België 1929-1940*. Epo, Berchem.
- Veldkamp, G.M.J. (1978), *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, deel I. Kluwer, Deventer.
- Vermeulen, D. (1985), *De sociaal-culturele sector. Een studie van de verzuiling, de professionalisering en het overheidsbeleid*. Helicon, Leuven.
- Vermote, M. (1988), *Gezondheid. 75 jaar Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten 1913-1988*. AMSAB, Gent.
- Wils, L. (1978), De politieke ontwikkeling in België 1870-1904. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden XIII*. Fibula-Van Dishoeck, Haarlem, p. 165-206.
- Zijderfeld, A.C. (1983), De transformatie van de verzorgingsstaat. In: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat*. Meulenhoff, Amsterdam, p. 195-223.
- Zijderfeld, A.C. (1988), De verstatelijking van het middenveld. *Intermediair* 24, nr. 21, p. 47-53.

Omroeporganisatie, overheidsbeleid en de introductie van commerciële zenders in België en Nederland

Jan Servaes en Louis Heinsman

Niet alleen voor de Vlaamse en Nederlandse omroepwereld, maar ook voor de Europese was 1989 een gedenkwaardige jaar. In beide gemeenschappen werd het publieke omroepmonopolie doorbroken met de komst van VTM en RTL4. Maar tevens bereikten de commerciële televisiestations in West-Europa de meerderheid in 1989. De achttien landen van de Europese Gemeenschap (EG) en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) hadden toen gezamenlijk 91 televisiestations, waarvan 47 op commerciële basis. De vele jaren onaantastbaar geachte positie van monopolistische programmaleverancier kwam voor de publieke omroep tot een eind.

Het is duidelijk dat de situatie verschillend is voor grote en kleine Europese landen. In grote landen als Duitsland, Engeland en Frankrijk rukt commerciële televisie snel op. Gemeten naar het aantal programma's heeft zij reeds een voor-sprong op of ten minste een gelijkwaardige positie aan de publieke omroepen (voor meer informatie, zie literatuurlijst). In kleine landen als België en Nederland heeft de publieke omroep, wat het aantal televisiezenders betreft, nog een overwicht. Maar gemeten naar inkomsten en populariteit dreigt zij in de verdrukking te komen. Reeds vrij snel immers werden de commerciële omroepen de 'marktleider' (zie tabel 1). In België moet de Franstalige RTBF reeds lang slag leveren met het commerciële Luxemburgse station RTL en de commerciële Franse stations, vooral TF1. VTM wordt in Vlaanderen inmiddels door meer kijkers bekeken dan de beide kanalen van de BRTN te zamen. Een gelijkaardige situatie doet zich voor in Nederland dat sinds april 1988 drie publieke televisienetten heeft. Sinds de komst van RTL4 ziet de Nederlandse publieke omroep evenwel almaar grotere bedragen reclamegeld – samen met de omroepbijdragen, één van de twee inkomstenbronnen – naar Luxemburg (de officiële hoofdzetel van RTL4) wegvloeien.

In dit artikel willen we deze ontwikkeling naar een duaal of 'gedemonopoliseerd' omroepbestel in België en Nederland schetsen tegen de achtergrond van de relatie tussen omroeporganisatie (en dan met name m.b.t. televisie) en overheidsbeleid.